

INTRODUÇÃO

A economia chilena, que atualmente é tida como bem organizada, recebeu em 2009 umas das melhores qualificações pelo Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, ao apresentar o melhor desempenho no Índice de Desenvolvimento Humano na América Latina (que esteve ao redor de 0,878). Esta nação andina, por ter atingido um significativo nível de desenvolvimento econômico, foi aceita no início de 2010 na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

É importante considerar que o Chile passou por diversas transformações no âmbito econômico e social, especialmente na década de 1970, quando o país foi guiado por dois modelos econômicos antagônicos: o socialismo e o neoliberalismo. Com o intuito de mostrar essas transformações que a economia chilena sofreu, serão explorados importantes acontecimentos econômicos entre 1970 e 1982, desde a gestão do governo de Salvador Allende, até o regime militar liderado por Pinochet.

O presente estudo, a fim de mostrar o esgotamento dos modelos econômicos adotados por essas duas gestões, será dividido em três seções. O primeiro segmento explicará brevemente a estrutura da economia chilena e a manifestação do desenvolvimento industrial nesta. A segunda parte abordará o governo socialista de Allende, enquanto a terceira se destinará a explicar as mudanças ocorridas na ditadura militar. Através da exploração desses dois períodos, este artigo propõe-se a mostrar o passado da economia de um país, cuja realidade econômica é distinta da brasileira.

1 ANTES DE 1970

Para que a realidade chilena da década de 1970 possa ser compreendida claramente, é necessário mostrar como se deu a formação econômica do país, além de apontar alguns outros detalhes do contexto da época.

A começar pelo território, este país é constituído por uma longa e estreita faixa de terra entre o oceano Pacífico e as cordilheiras dos Andes. Diante dessa singularidade, a maior parte da população concentra-se na região central, a capital, Santiago, possui 40% da população. O Chile notabiliza-se politicamente entre os seus vizinhos latino-americanos por ter tido uma forte tradição republicana desde a proclamação da independência (em 1817), o que levou a desenvolver um regime democrático capaz de representar diversos estratos da sociedade.

Essa estabilidade política conviveu com uma estrutura econômica pautada nas atividades intensas de exploração dos recursos naturais, principalmente extração de minérios, viga-mestra da economia, da qual se sobressai o cobre, produto mais exportado¹. Segundo Furtado (1976), em 1947, o metal vermelho representou cerca de 50% das exportações do país. Diante dessa estrutura, o consumo de manufaturas, dentre as quais a maioria vinha do exterior, dependia das receitas auferidas pela venda de *commodities*, ou seja, o Chile estava inserido na dinâmica primário-exportadora, assim como os seus vizinhos latino-americanos (Argentina, Brasil).

Mas a economia chilena sofreu profundas transformações em 1930 quando a Grande Depressão interrompeu essa dinâmica e lançou o Chile no processo de substituição de importações, o país parou de importar bens de consumo leves (têxteis e calçados) para começar a produzi-los internamente. A ascensão da indústria possuía dificuldades de sustentação para uma economia que dependeu durante muito tempo do comércio internacional, mas a ação estatal permitiu a continuidade desse processo, pois cooptou os recursos financeiros e físicos por meio de instituições públicas, como a CORFO² (*Corporación de Fomento de la Producción*), para fomentar o desenvolvimento industrial. Conforme explicitou Celso Furtado:

O Chile constitui, portanto, menos um caso de industrialização, à base de substituição espontânea de importações, que de ação estatal visando superar os obstáculos criados à economia do país pela desorganização de seu setor exportador (FURTADO, 1976, p. 130).

A interrupção do comércio internacional na década de 1930 mostrou que a industrialização focada no mercado interno era um processo que possuía condições de expansão e era capaz de elevar significativamente a renda nacional. Porém, esta transformação na economia chilena requereria certas mudanças para ser levada adiante.

O processo de substituição de importações não significava a quebra da dependência com o exterior, pelo contrário, o aumento dessa dependência, pois o país, ao internalizar a produção de bens de consumo leves, precisaria importar bens de capital, o que demandava um volume muito maior de divisas (TAVARES, 2000). A fonte dessas divisas era oriunda essencialmente da exploração do cobre que era controlada pelas companhias mineradoras norte-americanas. O Estado tributava essa atividade para ter acesso a essa riqueza, porém a tributação recolhia poucos recursos em relação ao total que estas companhias conseguiam com a exploração.

¹ Antes do cobre, o Chile tinha no salitre o principal produto da pauta de exportação (o país era o maior produtor desse minério), a decadência da indústria do salitre deveu-se à criação do salitre sintético em 1918.

² A CORFO é uma instituição de apoio ao investimento que serviria de exemplo para outras nações latino-americanas, especialmente para o Brasil, que criaria nos anos 1950 o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico).

Tornava-se imperativo o Estado possuir uma fatia cada vez mais considerável da produção de cobre para o país prosseguir com a substituição de importações.

Além disso, o Chile possuía uma baixa produção agrícola devido à geografia do país, que abria dificuldades de ordem meteorológica e logística (SUNKEL, 2000), isto proporcionava a inflexibilidade da oferta de alimentos. Tal situação agravava-se com o fato da concentração fundiária ser elevada e de parte significativa das terras não serem aproveitadas, o que levava à ineficiência da agropecuária chilena.

Essas duas dificuldades (agricultura e cobre) obstruíam a construção da indústria chilena, determinadas reformas foram iniciadas no governo de Eduardo Frei (1964-1970), a fim de resolver essas dificuldades: a nacionalização do cobre e a reforma agrária. Porém, a gestão desse presidente não foi capaz de desenvolver essas reformas a níveis satisfatórios, pois a distribuição de terras ficou muito abaixo da meta prevista, e a nacionalização do cobre referiu-se a uma compra do Estado na participação dos negócios das mineradoras norte-americanas.

2 A UNIDADE POPULAR

Em 1970, uma coalizão de esquerda, denominada Unidade Popular, levou Salvador Allende à presidência do Chile, um fato notável para a América Latina, pois foi o primeiro presidente da região com clara tendência de esquerda a ser eleito democraticamente. O projeto de Allende consistia em transformar pacificamente o Chile numa nação socialista, isto é, tornar a sociedade chilena mais igualitária ao seguir o caminho da democracia, evitando assim, os excessos inerentes às revoluções, as quais desembocavam em ditaduras e conflitos armados.

No entanto, o socialismo, ao ser levado a cabo pela Unidade Popular, não era bem definido, o que era previsível em um aglomerado de partidos no qual cada um possuía pensamentos e ideais próprios. Apesar disso, era possível delimitar três pontos que permitiam tal união desses partidos: a defesa dos interesses das classes pobre e trabalhadora, a reforma agrária, e o nacionalismo.

Com isto em mente, a política econômica de Allende realizou a reforma agrária, acelerando a expropriação e distribuição de terras aos camponeses, processo que já havia sido iniciado pelo governo anterior. O governo destinou os recursos de política agrária para conceder crédito aos novos proprietários rurais que se formavam.

Em relação à proteção das classes de menor renda, o governo executou uma política social que privilegiou especialmente a infância chilena, pois focou o gasto público na construção de creches e escolas de ensino básico, além de elaborar um programa destinado a distribuir regularmente leite às crianças a fim de combater a subnutrição.

Allende destacou-se principalmente pela estatização das companhias de mineração, ou seja, o subsolo foi nacionalizado, e a riqueza vinda do cobre pertenceria em sua totalidade ao Chile. Além disso, importantes oligopólios do setor bancário (nacional e transnacional) e de telefonia foram expropriados e tiveram a propriedade transferida ao Estado. Mas a estatização não ficou confinada somente a essas áreas, pois o governo buscou apropriar-se de empresas de outros setores, como o têxtil e alimentício. Para isso, fez uso de um decreto de 1930, que permitia ao governo expropriar certas firmas que não conseguissem prosseguir com suas atividades. Assim, aplicava-se a seguinte tática: o governo elevava a tributação significativamente, a fim de inviabilizar a produção da empresa, e os sindicatos declaravam uma greve por tempo indeterminado, para assim, a empresa ficar parada e ser rapidamente expropriada (DAVIS, 1990).

Todas as medidas adotadas por Allende davam suporte para aplicar uma política econômica pautada no aumento da demanda agregada, ou seja, aumentar o salário mínimo, elevar o crédito e o gasto público, contratar trabalhadores para as novas empresas estatais (expropriadas), e dessa forma, reduzir a capacidade ociosa da economia chilena. “O Governo registrou um aumento de 12% na produção industrial em 1971, o maior índice alcançado em muitos anos” (DAVIS, 1990, p. 35). Com uma política econômica expansionista, Allende esperava angariar o apoio da sociedade para conseguir executar outras reformas que proporcionasse a transformação do Chile numa economia socialista.

Porém, o aumento da demanda agregada constituía-se num processo arriscado, pois havia a clara possibilidade desse estímulo à procura exceder a produção, o que conduzia a uma aceleração da inflação. Fato que se concretizou entre 1971 e 1972, quando o nível de preços foi de 22% para 163%. As autoridades econômicas buscaram controlar a situação ao instituir controle de preços e selecionar melhor as importações (prioridade a alimentos, determinados insumos industriais, e combustíveis), a fim de conter a escalada inflacionária.

O racionamento das importações era necessário diante da escassez de divisas que o país sofria a curto prazo, pois as nacionalizações de Allende no setor bancário e minerador haviam deixado os investidores estrangeiros desconfiados quanto aos rumos da economia chilena. Isto se traduziu nas dificuldades do Chile em conseguir empréstimos em órgãos, como o BIRD e o FMI, ou na banca internacional representada pelo Clube de Paris. Sem o financiamento da compra de certos insumos, a economia era impossibilitada de prosseguir com muitas atividades, principalmente com a exploração de cobre.

O controle de preços por parte do governo levou o comércio chileno a recorrer ao ágio e à retirada de produtos da prateleira (os quais muitos foram postos no mercado negro), mas além dos comerciantes, os empresários enfrentavam dificuldades quanto às estatizações de empresas, pois se sentiam receosos quanto a investir na economia.

O descontrole da inflação e os obstáculos da economia em prosseguir com o aumento da renda nacional (o PIB retraiu-se em -1,2% em 1972) fez com que o clima de polarização na sociedade chilena recrudescesse, e assim, houve mais greves e manifestações que paralisaram o país. O Chile vivia um clima de guerra civil com a direita e a esquerda disputando ferozmente cada questão da sociedade. O governo da Unidade Popular viu seu traumático fim em 11 de setembro de 1973, quando os militares decidiram derrubar Salvador Allende.

3 OS MILITARES E O NEOLIBERALISMO

A tomada do poder pelas Forças Armadas chilenas prosseguiu com a instalação de uma ditadura, o que encerrava com um dos regimes democráticos mais duradouros da América Latina. O golpe foi realizado com o simples intuito de devolver o país ao *status quo* que o Chile tinha antes de Allende, isto é, acabar com o “caos social” preconizada pelas greves e manifestações, e estabilizar a economia.

A princípio, o regime militar liderado por Pinochet não tinha um projeto econômico definido a ser aplicado tal como a Unidade Popular possuía, mas tinha um claro objetivo: conter a inflação. Então, um grupo de economistas oriundos da Escola de Economia de Chicago, os *Chicago Boys*, conduziu uma política destinada a estabilizar o nível de preços, mas fora isso, eles inseriram reformas que buscaram dar ao mercado um papel maior na regulação da vida econômica do país. Os *Chicago Boys* foram bastante influenciados pela linha de pensamento monetarista veiculada por Milton Friedman e foram responsáveis por tornar o Chile o primeiro país a seguir a doutrina neoliberal.

As primeiras medidas adotadas pelos militares foram anular a reforma agrária de Allende, ao devolver as terras aos antigos proprietários, e reprimir agressivamente os movimentos sociais e os sindicatos, o que possibilitou a economia chilena a ter uma relativa estabilidade. Ao retomar o controle da economia, as autoridades econômicas diagnosticaram que a inflação, que terminou em 1973 com 508%, era derivada da demanda, e dessa forma, reduziram severamente em 1974 a circulação de moeda a fim de conter o consumo. A crença dos monetaristas de que as medidas de contração monetária constituíam-se eficientes instrumentos na contenção da inflação, não encontrava respaldo na economia chilena, já que o controle monetário não se viu capaz de reduzir o nível de preços, o qual se manteve em 1974 e 1975, a 300%. O efeito mais grave dessa ação não foi sua própria impotência, mas sim, ter afundado o Chile numa depressão, que no ano de 1975, encolheu 12% do PIB.

Os *Chicago Boys* buscaram reduzir a participação do setor público na economia, pois o gasto público representava 12% do PIB entre 1972 e 1973 (FFRENCH-DAVIS, 2008). Este fato indicava que a inflação era alimentada pela manutenção da máquina pública, o qual recorria a

emissões de moedas para continuar funcionando. Destacava-se também a quantidade de empresas estatais que surgiram durante a Unidade Popular, ela estavam estagnadas e tornavam-se um peso para a administração pública.

Então, em 1975, impôs-se uma série de privatizações³ que retiraram uma significativa influência do Estado na economia, mas o fato desse processo ter sido feito durante uma grave recessão, contribuía para o aumento considerável da concentração da propriedade, pois permitiu que somente poucos agentes tivessem condições de adquirir essas empresas privatizadas. Apesar disso, esta medida era saudável já que derrubava um dos elementos que sustentava a hiperinflação chilena.

A inflação no Chile somente teve uma redução significativa quando houve duas mudanças no panorama econômico: a apreciação cambial e a abertura comercial. Em 1976, o governo resolveu fixar o câmbio a níveis sobreapreciados (o que facilitava a realização de importações), no mesmo ano registrou-se a inflação a 174%, mas a retirada do protecionismo, entre 1976 e 1977, seria preponderante para reduzir ainda mais a inflação.

A retirada das tarifas que protegiam o mercado interno chileno da competição internacional teve um grande impacto sobre a estrutura econômica, pois destruiu a lógica inflacionária que muitos produtores nacionais seguiam: repassar para o preço final do bem qualquer elevação na cadeia de custos. O abrupto fim do protecionismo foi negativo para o desenvolvimento industrial chileno, já que entre 1970 e 1981 a participação da produção industrial no PIB reduziu em 5% (FFRENCH-DAVIS, 2008).

Em 1978, o Chile convivia com uma inflação que atingia 64%, o que era considerado um êxito, e diante disso, os *Chicago Boys* viram a possibilidade de inserir reformas mais ousadas na economia chilena, como a liberalização financeira. Acreditava-se que com a estabilidade econômica e social, a abertura da conta de capitais faria com que a poupança externa aportasse no país e aumentasse a oferta de fundos para empréstimos, e assim, reduzir a taxa de juros interna (FFRENCH-DAVIS, 2008). Logo, as atividades econômicas podiam aflorar já que as forças de mercado se encarregariam de ajustar os recursos disponíveis pelo crédito barato, induzindo ao investimento e consumo.

A estratégia dos *Chicago Boys* para retomar o crescimento econômico viu-se longe da realidade, pois o fluxo de capital estrangeiro não equalizou os juros internos com os externos, pelo contrário, viu-se que o crédito interno era mais caro que o ofertado no exterior. As privatizações dos bancos (que foram feitas durante a recessão de 1975) e a baixa supervisão do Estado sobre o setor financeiro contribuíram para formar esta circunstância, já que permitiram a concentração do setor bancário e possibilitou os bancos a aumentarem o *spread*

³ Por razões de segurança nacional e soberania, segmentos econômicos como a exploração de cobre e refinação de petróleo, não foram privatizados

livremente. Cabe afirmar que a ineficiência dos bancos que atuavam no Chile era determinante para encarecer os juros, pois os custos de intermediação financeira destes eram muito elevados (FFRENCH-DAVIS, 2008).

Quanto à entrada da poupança externa na economia chilena, esta ficou somente à disposição de grandes grupos privados nacionais (que detinha fatia considerável do setor bancário) os quais destinaram este crédito barato para fomentar o consumo, principalmente o de artigos importados. Os recursos não estavam sendo direcionados ao investimento, e não raro, a especulação mobiliária servia-se deles.

Diante desse quadro, a taxa média de crescimento do PIB entre 1977 e 1981 foi de 8%, mas isso respondia à recuperação da recessão de 1975, isto é, a reocupação dos fatores produtivos sobre a já existente capacidade instalada. No entanto, acreditava-se que as medidas estavam surtindo efeito e que o mercado estava guiando a economia à prosperidade, porém, via-se que o país estava produzindo pouco em proporção ao enorme consumo, que era sustentado por recursos externos. Era um processo insustentável a médio prazo, e a economia cobrou o preço diante do abrupto encarecimento dos juros externos em 1982.

Naquele ano, a iniciativa privada estava extremamente endividada no exterior, e muitas empresas começaram a falir, em especial os bancos. O Banco do Chile, a principal instituição financeira do país, estava completamente insolvente (KREBS, 2005). O Chile entrou novamente numa recessão, com queda do PIB em 1982 de 14%, e o Estado, que se manteve distante do mercado, teve que intervir, a fim de evitar a quebra do sistema financeiro, ao salvar bancos e outras empresas importantes para a economia chilena. Os prejuízos da iniciativa privada tiveram que ser socializados, o que marcava assim o fim do neoliberalismo no Chile.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os rumos que tomou a economia chilena durante a década de 1970 mostram claramente o paradoxo da excessiva intervenção estatal e dos efeitos negativos do ambiente de livre mercado.

O breve governo de Salvador Allende, apesar de ter sido um fracasso e apresentado fortíssimos traços populistas, foi uma fugaz tentativa de criar uma sociedade democrática com maior equidade na América Latina, e que ainda encontra ecos na atualidade. A lembrança de sua gestão retorna diante da recente ascensão democrática de governos de esquerda, como os de Evo Morales na Bolívia, Rafael Correa no Equador, ou Mauricio Funes em El Salvador.

A experiência neoliberal chilena conduzida durante o regime de exceção de Pinochet logrou certos êxitos, dentre os quais se destaca o controle inflacionário, a diversificação da pauta de exportação e a abertura comercial.

Porém, a crença dos *Chicago Boys* na capacidade reguladora das forças de mercado impediu-os de perceber as limitações do modelo adotado e levou-os a cometer muitos erros que provocaram a concentração de renda e a intensificação da pobreza. A crise de 1982, que simbolizou o esgotamento do neoliberalismo chileno, mostrou essas limitações e tem muitos paralelos com a crise norte-americana de 2008. Este acontecimento na economia dos Estados Unidos foi o resultado da ausência de supervisão do sistema financeiro, o que originou uma onda de consumo insustentável e especulações, proporcionando assim, condições para a formação de uma bolha. Tal como no Chile em 1982.

Estas experiências, apesar de terem ocorrido numa economia limitada e pequena, como a do Chile, não são desprezíveis sob a perspectiva histórico-econômica, já que mostram que o passado e a vivência de outras nações com determinados desafios na economia podem tornar-se importantes para a compreensão de presentes problemas.

Os eventos do Chile na década de 1970 mostram claramente o abismo que existe entre a ideologia e a prática na economia, além de revelar o paradoxo da excessiva intervenção estatal e da isenção do Estado na vida econômica.

REFERÊNCIAS

BERNEDO, Patricio; GAZMURI, Cristián; KREBS, Ricardo. **Historia de Chile Ilustrada: desde los orígenes hasta nuestros días**. Tomo II. 1 ed. Chile: Zig-Zag, 2005.

BRANFORD, Sue; KUCINSKI, Bernardo. **A ditadura da dívida: causas e consequência da dívida latino-americana**. SP: Editora Brasiliense S.A, 1987.

CUNHA, Patrícia H. F; GALA, Paulo. Do populismo às bandas cambiais: a evolução da política cambial no Chile de 1970 a 1999. **Revista de Economia Política**, SP, v. 29, n. 3, p. 35-53, jul/set. 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v29n3/a03v29n3.pdf>> Acesso em 21 mar 2010.

DAVIS, Nathaniel. **Os dois últimos anos de Salvador Allende**. RJ: Civilização Brasileira, 1990.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. **Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento com equidad**. 4 ed. Chile: J. C. Saéz Editor, 2008.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. SP: Abril Cultural, 1984.

FURTADO, Celso. **A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos**. SP: Companhia Editora Nacional, 1976.

SUNKEL, Oswaldo. A inflação chilena: um enfoque heterodoxo. In: BIELSCHOWSKI, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**, v. 1, SP: Editora Record, 2000, p. 307-345.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKI, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**, v. 1, SP: Editora Record, 2000, p. 217-237.